



20º Congresso de Iniciação Científica

A PROIBIDADE ADMINISTRATIVA COMO DIREITO DIFUSO E SUA PROTEÇÃO POR MEIO DA TUTELA COLETIVA

Autor(es)

NATANI DRIELLI DE OLIVEIRA

Orientador(es)

JOSÉ ANTÔNIO REMÉDIO

Apoio Financeiro

VOLUNTÁRIO/UNIMEP

1. Introdução

O Estado moderno, por meio da democracia, hoje adotada pela maioria dos Estados do planeta, assume o dever de zelar pelo bem comum em geral. Tal papel incumbe, no âmbito do Estado, a todos os entes que o integram, em especial suas pessoas jurídicas e órgãos. A Constituição Federal de 1988 erigiu o Estado Democrático de Direito como princípio da República Federativa do Brasil (art. 1º, caput). A improbidade administrativa, que atualmente assombra o indivíduo, a comunidade e o Estado, caracterizada pela prática de atos ilegais e imorais, enriquecimento ilícito, corrupção, sempre envolvendo a coisa pública ou a atuação administrativa, vem crescendo numa proporção tão grande que se constitui num dos grandes males da sociedade moderna, inclusive a sociedade estatal. No Brasil, tanto a Constituição Federal como diversas normas infraconstitucionais, contemplam mecanismos visando combater os atos de improbidade administrativa, com a aplicação de severas sanções aos faltosos. A probidade administrativa identifica-se como direito difuso, sendo admissível sua proteção por meio de instrumentos de tutela coletiva, em particular a ação popular e a ação civil pública.

2. Objetivos

O trabalho deve como objetivo analisar a importância do combate aos atos de Improbidade Administrativa, uma vez que tais atos se tornaram um dos grandes males da sociedade moderna, inclusive a estatal. A pesquisa objetivou, em especial, encontrar resposta à questão relativa a ser a probidade administrativa espécie de direito difuso, bem como à questão referente à existência de instrumentos de tutela coletiva como formas de combate à improbidade administrativa. Assim, em síntese, buscou-se identificar a probidade administrativa como direito difuso, bem como analisar a tutela coletiva como instrumento de proteção da probidade administrativa e de combate à improbidade administrativa, particularmente por meio da ação popular e da ação civil pública por improbidade administrativa.

3. Desenvolvimento

A metodologia para a elaboração da pesquisa de iniciação científica está centrada em pesquisas doutrinárias e jurisprudenciais

relacionadas à improbidade administrativa, com a utilização de dados, informações, estudos e levantamentos, sob o enfoque acima descrito, para compreensão teórica e prática do tema. Inexiste uniformidade de pensamento a respeito do conceito de improbidade administrativa. Para De Plácido e Silva, a improbidade revela a qualidade do homem que não procede bem, por não ser honesto, que age indignamente, por não ter caráter, que não atua com decência, por ser amoral. Consoante entendimento do Tribunal de Justiça de São Paulo, improbidade é maldade, perversidade, corrupção, devassidão, desonestidade, falsidade, qualidade de quem atenta contra os princípios ou as regras da lei da moral e dos bons costumes, com propósitos maldosos ou desonestos. O combate à improbidade administrativa, no Brasil, não é novo, tendo sido contemplado, ainda que de forma branda, na Constituição Federal de 1934 (art. 113, nº 38) e na Constituição Federal de 1946 (art. 141, 3º). O art. 141, 3º, da Constituição de 1946, foi inicialmente regulamentado pela Lei 3.164/1957. Em seguida foi editada a Lei nº 3.502, de 1958, conhecida como Lei Bilac Pinto, também tratando da improbidade administrativa. Ambas as leis citadas tiveram vigência concomitantemente, inclusive sob a égide da Constituição Federal de 1988, sendo revogadas apenas em 1992, pela Lei 8.429. A Constituição Federal de 1988 contém vários dispositivos normativos tratando da improbidade administrativa, entre os quais os artigos 5º, inciso LXXIII, 25, inciso V, e 37, caput e 4º. Em 2 de Junho de 2002 entrou em vigor a Lei 8.429, regulamentando o art. 37, 4º, da Constituição Federal de 1988, dispondo sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou funcional. A Lei 8.429/92 ampliou o rol de sanções aplicáveis no caso de prática de ato de improbidade administrativa, inicialmente previsto no art. 37, 4º, da CF/88. De acordo com a Lei nº 8.429/92, arts. 1º e 3º, são sujeitos ativos da improbidade administrativa tanto o agente público como o terceiro que não seja agente público que induza ou concorra para a prática do ato, ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta. A Lei 8.429/92 não apresenta um conceito expresso e definido sobre improbidade administrativa, porém, em seus artigos 9º, 10 e 11, contempla uma série de atos que configuram improbidade administrativa. Em rol meramente exemplificativo, a Lei 8.429/92 prevê três modalidades de atos de improbidade administrativa: os que causam enriquecimento ilícito de agente públicos (art. 9º), os que causam prejuízo ao patrimônio público (art. 10) e os que atentam aos princípios da Administração Pública (art.11) O interesse público existente na tutela da probidade administrativa identifica-se como interesse difuso. Conforme José Antonio Remédio, o interesse público existente na tutela da probidade administrativa identifica-se como interesse difuso. Na jurisprudência, de acordo com decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, é de interesse difuso a probidade na administração do patrimônio do município, de forma que a conduta imoral do agente público, voltada ao enriquecimento ilícito às custas deste patrimônio, possibilita a presente demanda, nos termos do inciso IV do art. 1º da Lei 7.347/85. A probidade administrativa pode ser protegida por meio de instrumentos de tutela coletiva, em especial a ação popular e da ação civil por improbidade administrativa. Conforme referido por José Antonio Remédio, há entendimento no Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a Constituição de 1988 evidenciou a importância da cidadania no controle da Administração Pública, elegendo os valores imateriais do art. 37 da Magna Carta como tuteláveis judicialmente, irigindo um autêntico concurso de ações entre os instrumentos de tutela dos interesses transindividuais, entre os quais a ação popular (STJ, AgRgAI 1.249.132-SP, j. 24-8-2010, rel. Min. Luiz Fux, DJe 9-9-2010). Ainda de acordo com o Superior Tribunal de Justiça, a ação popular tem natureza especial, por constituir meio processual de dignidade constitucional, instrumento de participação da cidadania, posto à disposição de todos para a defesa do interesse coletivo. No tocante à ação civil por improbidade administrativa, segundo entendimento do Superior Tribunal de Justiça, é admissível o ajuizamento da ação civil pública prevista na Lei 7.377/85, com fundamento na Lei 8.429/92, embora não se possa confundir a típica ação de improbidade administrativa, de que trata o art. 17 da Lei 8.429/92, com a ação de responsabilidade civil para anular atos administrativos e obter o ressarcimento do dano respectivo. A ação popular e a ação civil pública, assim, enquanto instrumentos de tutela coletiva, possibilitam o combate à improbidade administrativa.

4. Resultado e Discussão

A falta de probidade dos agentes públicos e de terceiros, que de alguma forma se favorecem da coisa pública ou prejudicam a atuação administrativa, sempre foi uma das grandes mazelas da história da humanidade, não sendo diferente no Brasil que, lamentavelmente, ainda tem por senso comum a impunidade em relação aos ilícitos cometidos pelas autoridades públicas e pelos demais agentes que, de alguma forma, integram o Poder Público. Objetivando responsabilizar os agentes faltosos, a Constituição Federal brasileira de 1988, em seu art. 37, 4º, e a Lei 8.429/92, em seu art. 12, prevêem severas sanções contra atos de improbidade administrativa, especificamente a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens, o ressarcimento ao erário, a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, multa civil e proibição de contratar com o Poder Público, isso tudo sem prejuízo da ação penal eventualmente cabível. Todavia, inúmeros são os entraves existentes para a adequada aplicação das normas que visam combater a improbidade administrativa, citando-se, como exemplo, a inexistência de um conceito do que seja improbidade administrativa. A probidade administrativa constitui espécie de direito difuso. De fato, consoante José Antonio Remédio, o interesse público existente na tutela da probidade administrativa identifica-se como interesse difuso. Entre os instrumentos de tutela coletiva que podem ser utilizados no combate à improbidade administrativa, destacam-se a ação popular (CF/88, art. 5º, LXXIII; Lei 4.717/65) e a ação civil por improbidade administrativa (CF/88, art. 37, 4º; Lei 8.429/92).

5. Considerações Finais

O presente estudo permitiu-nos conhecer um pouco a Administração Pública brasileira, bem como perceber as falhas e os avanços na caracterização e punição dos atos que configuram improbidade administrativa. O ordenamento jurídico brasileiro, por meio de diversos mecanismos e de diversas maneiras, possibilita o combate à improbidade ou corrupção administrativa. Contudo, inúmeros fatores dificultam a repressão à improbidade administrativa, entre os quais, o conceito aberto aplicado ao tema, bem como a severidade das sanções, que infelizmente não são aplicadas na plenitude. Permitiu-nos o estudo, também, identificar a probidade administrativa como direito difuso, bem como identificar instrumentos de tutela coletiva utilizáveis no combate à corrupção administrativa, em especial a ação popular e a ação civil pública por improbidade administrativa. Apesar das dificuldades e da forte resistência de alguns setores políticos, podemos verificar que a legislação brasileira vem passando por uma grande transformação, no sentido de proporcionar maior clareza e eficácia na caracterização e punição dos atos de improbidade administrativa. Embora as Leis 4.717/65 (Lei da Ação Popular) e 8429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) estejam longe de solucionar o problema da improbidade administrativa, ao menos representam um grande avanço no combate à corrupção, definindo melhor os atos que geram improbidade, assim como ampliando e estabelecendo severas sanções para os agentes faltosos.

Referências Bibliográficas

- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 554.532-PR, S1, j. 24-2-2010, rel. Min. Castro Meira, DJe 18-3-2010.
- _____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.105.498-SC, 2ª T, j. 15-4-2008, rel. Min. Castro Meira, DJe 30-4-2008.
- _____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.163.643-SP, 1ª S., j. 24-3-2010, rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe 30-3-2010.
- _____. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação nº 400.147-5/5 Auriflama, Rel. Des. Renato Nalini, DJ 15-8/2006.
- _____. BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível n. 38.808-5/9, j. 4-8-1999, rel. Teresa Ramos Marques.
- FAZZIO JÚNIOR, Waldo. Improbidade administrativa e crimes de prefeitos: comentário artigo por artigo da lei nº 8429/92 e do DL 201/67. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- FERRACINI, Luiz Alberto. Improbidade Administrativa. 3ª ed. Vila Nova: Julex Edições, 1997.
- FIGUEIREDO, Marcelo. Probidade Administrativa. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- MARQUES, Sílvio Antônio. Improbidade administrativa: ação civil e cooperação jurídica internacional. São Paulo: Saraiva 2010
- MEDEIROS, Sérgio Monteiro. Lei de Improbidade Administrativa: comentários e anotações jurisprudenciais. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional administrativo. São Paulo. Atlas, 2002.
- PAZZAGLINI Filho, Marino. Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- PRADO, Francisco Octávio de Almeida. Improbidade administrativa. São Paulo: Malheiros, 2001.
- REMÉDIO, José Antonio. Direito administrativo. São Paulo: Verbatim, 2012
- _____. Improbidade Administrativa. In: RIVERO, João Miguel da Luza (Org.). Faculdade de direito: direito e história. Piracicaba: UNIMEP/IEP, 2005, p. 183-200.
- SARMENTO, George. Improbidade Administrativa 1ª ed. Porto Alegre: Síntese, 2002.
- SILVA, D. P. Vocabulário jurídico. Rio de Janeiro: Forense, 1980.